



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 99

(2004–2005)

Om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift

*Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet av 27. mai 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Reindriften reguleres av lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift. Loven var gjenstand for en begrenset revisjon i 1996. Bakgrunnen for denne revisjonen var behovet for en nærmere avklaring av reindriftsrettens geografiske utstrekning, den vanskelige ressursmessige situasjonen i Finnmark, samt den samopolitiske utvikling som tilsa at Sametinget fikk større innflytelse i forhold til forvaltningen av reindriften. Det vises til Ot.prp. nr. 28 (1994–95).

5. november 1998 ble det oppnevnt et utvalg for å gå igjennom reindriftsloven med sikte på å komme med forslag til endringer av de bestemmelser som gjelder styringen og forvaltningen av reindriften og de interne forhold i reindriften, herunder den enkelte reineiers rettsstilling. Utvalget avgav sin innstilling 15. mars 2001. Utredningen er trykt som NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindriftsloven. Utredningen ble 1. mars 2002 sendt på høring med høringsfrist 15. august 2002.

Det videre arbeidet har tatt tid. Dette har blant annet sammenheng med at en del av de problemstillinger som reiser seg er omfattende og sammenhengende.

Reindriftslovutvalget har i sitt forslag valgt å løfte fram siidaen. En siida er etter utvalgets forståelse en geografisk og sosial gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på et bestemt areal. De-

partementet ser i utgangspunktet positivt på at siidaen vil kunne gis en sentral plass i loven, men har sett behov for en bredere utredning av de spørsmålene dette reiser. Dette utredningsarbeidet er nå i ferd med å avsluttes, men det kan ta ytterligere noe tid før en mer omfattende lovrevisjon med utgangspunkt i Reindriftslovutvalgets forslag er gjennomført.

Samtidig er den ressursmessige situasjonen for deler av reindriften i Finnmark fortsatt vanskelig. Det er særlig situasjonen i Vest-Finnmark som i den senere tid har stått i fokus. Dette tilsier nå gjennomføring av lovbaserte tiltak som på kort sikt kan bidra til å legge et grunnlag for en økologisk bærekraftig reindrift, som igjen er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft. Det kan i den forbindelse vises til Stortingets klare uttalelser ved flere anledninger om disse spørsmål.

Gjeldende lov er imidlertid etter departementets vurdering ikke i tilstrekkelig grad et hensiktsmessig virkemiddel i så henseende.

Landbruks- og matdepartementet fremmer derfor nå forslag om en begrenset endring av reindriftsloven. Forslaget er basert på visse deler av Reindriftslovutvalgets forslag, og innebærer en bestemmelse om reintallsreduksjon og nye bestemmelser om sanksjoner.

Det foreslås en bestemmelse i loven som innebærer at dersom reintallet i et distrikt er høyere

enn det fastsatte, skal hver driftsenhet som har mer enn 200 rein redusere det overskytende reintall forholdsmessig. Grensen på 200 rein er satt for at mindre driftsenheter i første omgang ikke skal behøve å redusere. Har ingen driftsenheter mer enn 200 rein, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle. Plikten til å redusere følger således direkte av loven. Det vil imidlertid fortsatt være adgang til å fastsette høyeste reintall per driftsenhet, og der hvor slikt vedtak foreligger, skal driftsenheter som har reintall over det fastsatte redusere til fastsatt nivå.

Det foreslås nye sanksjonsbestemmelser som gir grunnlag for et mer fleksibelt og nyansert sanksjonsapparat. I tillegg til de bestemmelser en i dag har om reduksjon av reinflokk ved tvang, foreslås det bestemmelser om tvangsmulkt, forelegg og beiteavgift ved brudd på distriktsplan. Departementet vil særlig peke på bestemmelsen om tvangsmulkt som vil kunne være et hensiktsmessig virkemiddel ved brudd på bestemmelser i loven og vedtak fattet med hjemmel i denne.

Denne delrevisjonen vil ikke påvirke det øvrige arbeidet i tilknytning til en mer omfattende revisjon av reindriftsloven basert på Reindriftslovutvalgets forslag.

2 Bakgrunn

Beitesituasjonen i deler av reinbeiteområdene i Finnmark har i lang tid hatt stor oppmerksomhet. Det kan blant annet vises til St.meld. nr. 28 (1991–92) *En bærekraftig reindrift*. Et vedvarende for høyt reintall utgjør en trussel mot det økologiske og materielle grunnlaget for en livskraftig reindrift. Reins vekt og kondisjon i disse områdene, satellitt-kartlegging og forskningsmateriale, har vært klare indikasjoner på dette.

Det har gjennom mange år vært iverksatt ulike tiltak. I den forbindelse framheves særlig det femårige omstillingsprogrammet for Indre Finnmark (1992–1997) som ble etablert som resultat av ovennevnte stortingsmelding. Videre har reindriftsavtalens virkemidler vært rettet inn med reintallstilpasning for øyet, jf. de årlige proposisjoner om reindriftsavtalen.

Reindriftsstyret fattet 30. januar 2002 vedtak om høyeste reintall for reinbeitedistriktene i Vest-Finnmark reinbeiteområde til i alt 64.300 dyr¹. Det var en forutsetning at reintallet skulle reduseres til dette nivå innen 1. april 2005.

¹ Reindriftsstyrets vedtak var 63.700 rein. I tillegg kommer 600 rein for Reinøy reinbeitedistrikt som i 1999 fikk fastsatt høyeste reintall.

Det ble etablert bonusordninger for å stimulere til avvikling eller reduksjon av reinflokk. Det har også vært satt i verk særskilte tiltak på slakte- og markedssiden for å bidra til effektiv slakting og tilstrekkelig avsetning i markedet.

Det er gitt en nærmere redegjørelse for bonusordningen og slakte- og markedstiltakene i St.prp. nr. 63 (2004–2005) om reindriftsavtalen for avtaleåret 2005–2006. Departementet ser derfor ikke grunn til å komme detaljert inn på alle spørsmål i tilknytning til dette her. Hovedpoenget er at selv om det i løpet av den siste slaktesesongen har vært slaktet vesentlig mer enn på lenge, må det konstateres at tilstrekkelig reintallstilpasning ikke har funnet sted. Foreløpige oppgaver for Vest-Finnmark viser et reintall per 1. april 2005 på om lag 90.500 dyr.

Stortinget har gjentatte ganger behandlet situasjonen i reindriften, og med stadig større styrke framhevet at det nå må iverksettes tiltak for å få tilpasset reintallet til beiteressursene. Det vises særlig til Stortingets behandling av reindriftsavtalen for 2004–2005, jf. Innst. S. nr. 242 (2003–2004) og behandlingen av Riksrevisjonens rapport om en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark, jf. Innst. S. nr. 111 (2004–2005). Oppgavene over reintall per 1. april 2005 gjør det etter departementets mening nødvendig å fremme forslag om endringer i reindriftsloven slik at effektive tiltak kan gjennomføres så raskt som praktisk mulig.

3 Gjeldende rett

Etter dagens lov *skal* det fastsettes høyeste reintall for det enkelte reinbeitedistrikt, jf. § 2 annet ledd. Slikt vedtak *skal* treffes av reindriftsstyret. Etter § 2 siste ledd *kan* det fastsettes høyeste reintall for den enkelte driftsenhet. Eventuelt vedtak om høyeste reintall på driftsenhetsnivå treffes av områdestyret, med reindriftsstyrets godkjenning. Foreligger vedtak om høyeste reintall per driftsenhet, har den enkelte driftsenhetsinnehaver i henhold til § 34 første ledd plikt til å sørge for at reintallet ikke overstiger dette.

§ 34 annet til femte ledd har bestemmelser om tvangstiltak, som gir hjemmel for reduksjon av reinflokk ved tvang dersom reiene ikke tilpasser sitt reintall. Eventuell tvangsmessig oppfølging etter disse bestemmelser fordrer at det er fastsatt høyeste reintall for den enkelte driftsenhet.

Med unntak av bestemmelsen om ressursavgift i § 8 b, har loven ikke hjemmel for økonomiske virkemidler.

4 Reindrifftslovutvalgets forslag

Reindrifftslovutvalget har foreslått at reintallet fastsettes med utgangspunkt i det areal den enkelte siida disponerer (om siida, se ovenfor). Utvalget har redegjort for dette i punkt 9.7 i NOU 2001:35. Deres reintallet i siidaen overstiger dette, skal det etter utvalgets forslag skje en reduksjon av reintallet ved at de enheter som har mer enn 200 rein skal redusere det overskytende antall forholdsmessig. Grensen på 200 rein er satt for at mindre driftsenheter i første omgang ikke skal behøve å redusere. Har ingen enheter mer enn 200 rein, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle. Reduksjonsbestemmelsene følger av § 9–4 fjerde ledd i utvalgets forslag, jf. også utvalgets kommentarer til disse. Plikten til å redusere følger således direkte av loven. Dersom nødvendig reintallsreduksjon ikke finner sted, foreslår utvalget at ulike virkemidler skal stå til disposisjon for myndighetene i form av tvangsmulkt, beiteavgift, forelegg og som siste utvei tvangsmessig reduksjon av reinflokken. Utvalgets lovutkast har et eget kapittel om sanksjoner.

5 Høring

Reindrifftslovutvalgets utredning (NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindrifftsloven) har vært på en bred høring.

Utvalgets utredning ble ved departementets brev av 1. mars 2002 sendt følgende:

1. Norske Reindrifftsamers Landsforbund
2. Sametinget
3. Reindrifftsstyret
4. Områdestyrene i Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområder
5. Reindrifftsforvaltningen
6. Reinbeitedistriktene
7. Kontaktutvalget for tamreinlagene i Sør-Norge
8. Norges Bondelag
9. Norges Bonde- og Småbrukarlag
10. Norges Fjellstyresamband
11. Norges Naturvernforbund
12. Dyrebeskyttelsen Norge
13. Departementene
14. Fylkeskommunene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland og Buskerud
15. Fylkesmannen i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland og Buskerud

16. Fylkeslandbruksstyrene i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland og Buskerud
17. Følgende kommuner (alle kommuner i de områder hvor det foregår reindrift):
 - Kommunene i Finnmark, Troms og Nord-Trøndelag
 - Kommunene i Nordland unntatt Bø, Flakstad, Moskenes, Røst, Træna, Vega, Vestvågøy, Værøy og Øksnes
 - Kommunene Selbu, Tydal, Holtålen, Røros, Midtre Gauldal, Rennebu, Meldal og Oppdal i Sør-Trøndelag
 - Kommune Os og Engerdal i Hedmark
 - Kommunene Lom, Vågå, Gausdal, Øystre Slidre, Vang, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Etnedal, og Nordre Land i Oppland
 - Kommunene Luster og Årdal i Sogn og Fjordane
 - Kommunene Hol, Hemsedal, Gol, Nes og Flå i Buskerud

18. Politidirektoratet
19. Regjeringsadvokaten
20. Sivilombudsmannen
21. Ligestillingsombudet
22. Statens dyrehelsetilsyn
23. Statskog SF
24. Direktoratet for naturforvaltning
25. Statens naturoppsyn
26. Rettshjelpskontoret for Indre Finnmark
27. Samerettsutvalget
28. Planlovutvalget
29. Kommunenes sentralforbund
30. Dommerforeningen
31. Den Norske Advokatforening
32. Norsk Naturforvalterforening
33. Norsk Tjenestemannslag
34. Utdanningsforbundet

Senere er innstillingen på bakgrunn av henvendelser til departementet også sendt en del andre.

Følgende har avgitt realitetsuttalelser:

1. Tranøy kommune
2. Meldal kommune
3. Rennebu kommune
4. Midtre Gauldal kommune
5. Verran kommune
6. Rindal kommune
7. Områdestyret i Nord-Trøndelag
8. Måsøy kommune
9. Finnmark Senterparti
10. Vadsø kommune

11. Alta kommune
12. Barne- og familiedepartementet
13. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
14. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
15. Statens dyrehelsetilsyn
16. Likestillingsombudet
17. Utdannings- og forskningsdepartementet
18. Reinbeitedistrikt 20 Kvaløy/Fala
19. Dyrebeskyttelsen Norge
20. Fylkesmannen i Nordland
21. Olje- og energidepartementet
22. Ytre Troms Reinsamslag
23. Marit M. Sara Eira
24. Reinbeitedistrikt 32-Silvetnjarga
25. Fylkesmannen i Troms
26. Rendal Renselskap
27. Rettshjelpskontoret Indre Finnmark
28. Den norske advokatforening
29. Porsanger kommune
30. Fylkesmannen i Finnmark
31. Nordland fylkeskommune
32. Finansdepartementet
33. Reinbeitedistrikt 33 Spalca
34. Samferdselsdepartementet
35. Kautokeino kommune
36. 2fo – Flerfaglig FellesOrganisasjon
37. Harstad kommune
38. Områdestyret for Sør-Trøndelag/Hedmark
39. Surnadal kommune
40. Områdestyret i Troms
41. Hammerfest kommune
42. Karasjok kommune
43. Fylkeslandbruksstyret i Finnmark
44. Fylkesmannen i Hedmark
45. Regjeringsadvokaten
46. Nærings- og handelsdepartementet
47. Direktoratet for naturforvaltning
48. Nord-Trøndelag fylkeskommune
49. Kommunal- og regionaldepartementet
50. Justisdepartementet
51. Norges Bondelag
52. Essand reinbeitedistrikt
53. Norges naturvernforbund
54. Ellen Marit Somby Sara
55. Elgå reinbeitedistrikt
56. Hattfjelldal kommune
57. Politidirektoratet
58. Fylkeslandbruksstyret i Nordland
59. Nordreisa kommune
60. Områdestyret i Vest-Finnmark
61. Norske Reindriftsamers Landsforbund
62. Rana kommune
63. Kontaktutvalget for tamreinlagene i Sør-Norge
64. Områdestyret i Nordland
65. Tydal kommune

66. Samenes naturressursforbund
67. Sør-Varanger kommune
68. Miljøverndepartementet
69. Nettverk for reindriftskvinner i Kautokeino
70. Finnmark jordskifterett
71. Områdestyret i Øst-Finnmark
72. Reindriftsstyret
73. Reindriftssjefen
74. Kvalsund kommune
75. Sametinget

Et hovedinntrykk av høringen er at høringsinstansene i stor utstrekning er positive til utvalgets forslag. Det må framheves at både Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) har gitt uttrykk for at utvalgets forslag danner et godt utgangspunkt for videre lovarbeid. Sametinget sier avslutningsvis i sin høringsuttalelse blant annet følgende:

«Sametinget mener at lovutvalgets innstilling er et godt grunnlag for revidering av reindriftsloven og anbefaler at lovendring om den interne forvaltning legges fram som lovproposisjon for Stortinget så snart som mulig.»

NRL sier blant annet følgende:

«Reindriftslovutvalget har hatt en sammensetning, blant annet med et flertall av reineiere, som gjenspeiles tydelig i det forslag som er lagt frem. Det er gjort et grundig og godt arbeid i forhold til de forventninger reindriften har hatt.»

Fra næringens og Sametingets side har kritiske bemerkninger i særlig grad gjort seg gjeldende i forhold til forslaget om å overføre det administrative forvaltningsansvaret på regionalt nivå til fylkesmannsembetene. Departementet vil komme tilbake til disse spørsmålene i en senere lovproposisjon om andre endringer i reindriftsloven.

Høringsinstansene har uttalt seg om et helhetlig lovforslag.

Når det gjelder de deler av utvalgets forslag som fremmes i denne proposisjonen, det vil si prinsippet om forholdsmessig reduksjon av reintallet der hvor dette er over det fastsatte, og om sanksjoner, er det ikke mange av høringsinstansene som har hatt konkrete kommentarer. Det er særlig Regjeringsadvokaten, og i noen utstrekning Politidirektoratet og Advokatforeningen som har hatt merknader i tilknytning til sanksjonsbestemmelsene. Disse vil departementet komme tilbake til i kommentarene til de enkelte bestemmelser.

25. mai 2005 avholdt departementet møte med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsfor-

bund. Møtet var holdt for å konsultere Sametinget og NRL om disse spørsmålene. Ved departementets brev av 19. mai 2005, mottatt av Sametinget og NRL samme dag, er det gjort grundig rede for departementets forslag.

Sametinget redegjorde for sine synspunkter, og det ble overlevert et notat om dette som følger denne proposisjon som ikke trykt vedlegg.

Av notatet og de muntlige redegjørelsene framkom det at Sametinget ikke kunne anse opplegget rundt dette møtet som tilfredsstillende i forhold til konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon nr. 169 og i forhold til den avtale som nylig er inngått mellom regjeringen og Sametinget om prosedyrer for slike konsultasjoner. Det ble vist til at Sametinget og NRL hadde fått svært kort tid til å vurdere forslagene, og at departementet heller ikke signaliserte noen reell vilje til å komme fram til noen enighet med hensyn til løsninger. Etter Sametingets oppfatning innebar møtet ingen konsultasjon.

Sametinget var videre uenig i at det foreliggende forslag fremmes for Stortinget. Det ble blant annet vist til at forslagene er tatt ut av en helhet, hvor Reindriftslovutvalget har balansert ulike forhold, rettigheter og plikter, opp mot hverandre, og hvor det nå er de «negative» sidene ved dette som foreslås fremmet. Sametinget har gjentatte ganger etterlyst en fullstendig revisjon av reindriftsloven basert på utvalgets forslag. Sametinget har savnet en tilstrekkelig vilje til å prioritere dette fra departementets side. Ensidige regulerings- og sanksjonstiltak uten at det gjøres noe med den interne organiseringen vil heller forsterke enn løse problemene knyttet til for høyt reintall i noen distrikter i Vest-Finnmark, og snarere forsinke enn framsynde prosessen. Under henvisning til blant annet disse omstendigheter, ble det fra Sametingets side understreket at Sametinget ikke kunne akseptere at det fremmes en proposisjon som kun omhandler endringer i reguleringsbestemmelsene og sanksjonshjemlene.

NRL sluttet seg i hovedsak til Sametingets synspunkter. NRL kunne ikke akseptere en lovendring som det her er lagt opp til, og som innebærer en løsrivelse fra Reindriftslovutvalgets øvrige forslag. Som Sametinget, har også NRL gjentatte ganger etterlyst en slutføring av arbeidet med revisjon av reindriftsloven basert på utvalgets forslag. NRL viste også til at organisasjonen var klart uenig i det fastsatte reintallet for Vest-Finnmark reinbeiteområde, og reindriftsnæringen mener det er beitegrunnlag for et vesentlig høyere antall rein.

Departementet framholdt at konsultasjonene er gjennomført i tråd med ILO-konvensjonen og den nylig inngåtte avtale mellom Regjeringen og Same-

tinget. Videre ble det konstatert at tilbakemeldingene på møtet ikke ga grunnlag for videre konsultasjoner med sikte på å komme fram til enighet.

De endringer i reindriftsloven som Regjeringen nå foreslår, gir hjemmelsgrunnlag for reduksjon av reintallet og vedtak om sanksjoner. I det videre arbeidet med implementering og oppfølging av vedtak med bakgrunn i dette hjemmelsgrunnlaget, vil det være nødvendig med mer detaljerte bestemmelser og beslutninger. Før fullmaktene i henhold til § 34 eventuelt iverksettes, skal det foretas nye og omfattende konsultasjoner med Sametinget og NRL i henhold til den inngåtte avtale om konsultasjoner mellom Regjeringen og Sametinget.

6 Departementets vurderinger

Departementet vil understreke at den ressursmessige situasjonen for reindriften i deler av Finnmark er vanskelig. Det er særlig Vest-Finnmark reinbeiteområde som i den senere tid har fått mye oppmerksomhet.

Det har gjennom en årrekke vært iverksatt ulike økonomiske stimuleringsiltak som har vist seg ikke å ha hatt tilstrekkelig effekt. Etter departementets vurdering må mulighetene for reintallstilpasning gjennom økonomiske stimuleringsiltak nå i all hovedsak anses uttømt.

Dette krever etter departementets syn en rask oppfølging med utgangspunkt i reindriftslovens bestemmelser.

Bestemmelsene i dagens lov er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad hensiktsmessige med tanke på å oppnå effekt på kort sikt. Det er under punkt 3 gitt en beskrivelse av gjeldende rett. Dagens bestemmelser innebærer en lang vei fram til faktisk reintallsreduksjon dersom reindriftsnæringen ikke frivillig reduserer reintallet. Det må treffes reintallsvedtak på driftsenhetsnivå. Dette kan påklages og eventuelt bringes inn for rettsapparatet. Deretter må det treffes eventuelt vedtak om tvangstiltak. Dette kan påklages og eventuelt også bringes inn for rettsapparatet. Dernest kommer selve tvangsfullbyrdelsen hvor namsmyndighetenes medvirkning er nødvendig, og hvor gjennomføringen skjer i henhold til tvangsfullbyrdeslovens bestemmelser. En slik tvangsreduksjon må også regelmessig forventes å by på store praktiske utfordringer, hvor rein i felt skal samles, skilles på grunnlag av øremerker, for deretter å bli slaktet. Dette vil kreve merkekyndighet, betydelige mannskapsstyrker og sannsynligvis politimessig bistand.

Det hører med i dette bildet at en eventuell fast-

settelse av høyeste reintall per driftsenhet er temmelig kontroversielt i betydelige deler av reinbeiteområdene. Det framheves at dette, i hvert fall dersom tallet settes likt for alle driftsenheter, kan gi tilfældige og uheldige konsekvenser fordelingsmessig sett, og at det ikke er i samsvar med samisk tradisjon og sedvane.

Det er derfor behov for endringer i loven som i større grad kan ivareta de ulike hensyn som her gjør seg gjeldende, og da særlig med tanke på tidsperspektivet.

Som det framgår av punkt 4, har Reindriftslovutvalget foreslått at reintallet fastsettes med utgangspunkt i det areal den enkelte siida disponerer. Dersom reintallet i siidaen overstiger dette, skal det skje en reduksjon av reintallet ved at de enheter som har mer enn 200 rein reduserer det overskytende antall forholdsmessig. Grensen på 200 rein er satt for at mindre driftsenheter i første omgang ikke skal behøve å redusere. Har ingen enheter mer enn 200 rein, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle.

Dersom nødvendig reintallsreduksjon ikke finner sted, foreslår utvalget at ulike virkemidler skal stå til disposisjon for myndighetene i form av tvangsmulkt, beiteavgift, forelegg og som siste utvei tvangsmessig reduksjon av reinflokken.

Departementet ser klare fordeler med utvalgets forslag, og har på den bakgrunn kommet til at slike bestemmelser bør nedfelles i loven allerede nå, og som første ledd i den mer omfattende revisjonen av loven som er under arbeid.

Prinsippet om forholdsmessig reintallsreduksjon forutsettes i første omgang å få anvendelse på distriktsnivå. Det er for distriktene det i dag er fastsatt høyeste reintall. Dette innebærer at alle driftsenheter med mer enn 200 rein i distriktet må gjennomføre en slik reduksjon dersom reintallet i distriktet er høyere enn det fastsatte. Har ingen enheter mer enn 200 rein, må alle enheter foreta reduksjon. Departementet har vurdert behovet for en slik grense, og ser det som hensiktsmessig at mindre enheter i første omgang skjermes.

Som nevnt mangler dagens lov mellomløsninger med hensyn til sanksjoner og annen oppfølging. Departementet ser fordelene ved å ha flere virkemidler å spille på. Mye taler derfor for at utvalgets forslag til sanksjoner i kapittel 13 tas inn i loven. Særlig vil bestemmelsen om tvangsmulkt etter departementets syn kunne være egnet i tilknytning til et pålegg om reintallsreduksjon.

Den tidsmessige gevinsten ved det foreliggende forslaget ligger i første rekke i at kravet om reintallsreduksjon ved for høyt reintall følger uttrykkelig av loven, og som en konsekvens av at reintallet i

distriktet er for høyt. Det er ikke nødvendig med eget reintallsvedtak på driftsenhetsnivå som i seg selv kan påklages og bringes inn i rettsapparatet. Videre kan det ved utferdigelse av pålegg om reintallsreduksjon samtidig bestemmes at tvangsmulkt eventuelt skal løpe dersom ikke pålegget følges opp.

For øvrig vil de forvaltningsmessige vedtak som fattes, på vanlig måte og som etter dagens lov, kunne påklages og eventuelt forfølges i rettsapparatet og slik forsinke prosessene. Bruk av sanksjoner forutsetter at det er utferdiget pålegg om opphør av ulovlig forhold. Slike pålegg kan være gjenstand for klage, og eventuell behandling i rettsapparatet. Dersom tvangsslakting skulle bli aktuelt, vil de praktiske utfordringer være de samme. Et viktig poeng er imidlertid at loven gir hjemmel for mellomløsninger, for eksempel i form av tvangsmulkt, som kan framtvinge reintallsreduksjon, uten å gå veien om tvangsslakting.

Noen distrikter består av flere siidaer (driftsgrupper). Situasjonen kan være at en eventuell overbeiteproblematikk ikke gjør seg gjeldende på samme måte i alle driftsgruppene. En forholdsmessig reduksjon kan dermed slå uheldig ut ved at man får en reduksjon der hvor dette egentlig ikke framstår som nødvendig. På den bakgrunn bør det åpnes adgang til fastsettelse av høyeste reintall for den enkelte driftsgruppe der hvor dette er påkrevet for å få en reintallstilpasning som avspeiler den ressursmessige situasjonen. En forholdsmessig reduksjon må da i nødvendig utstrekning finne sted innenfor den enkelte driftsgruppe. Ulik situasjon driftsgruppene imellom var nettopp bakgrunnen for at utvalget foreslo at fastsettelsen av reintallet skulle ta utgangspunkt i siidaens areal.

Det vil imidlertid fortsatt være adgang til å fastsette høyeste reintall per driftsenhet, og der hvor slikt vedtak foreligger, skal driftsenheter som har reintall over det fastsatte redusere til fastsatt nivå. Det kan være aktuelt å fastsette høyeste reintall på enhetsnivå dersom det viser seg at reintallet, etter en forholdsmessig reduksjon i distriktet, eventuelt driftsgruppe, igjen øker utover det som er bestemt.

De vises for øvrig til kommentarene til de enkelte bestemmelser. Enkelte endringer er foretatt i forhold til utvalgets forslag, blant annet på bakgrunn av uttalelser i høringen.

Når det gjelder det som har framkommet fra Sametingets og NRLs side på konsultasjonsmøtet 25. mai 2005, er departementet av den oppfatning at det ideelt sett burde foreligget et helhetlig forslag til endringer i reindriftsloven. Så langt har man imidlertid ikke kommet. Samtidig tilsier reintallssituasjonen at det må etableres et grunnlag for en

hensiktsmessig lovbasert oppfølging, og da med virkning allerede fra kommende slaktesesong. Endringsforslaget har sin bakgrunn i den vanskelige ressursmessige situasjonen i deler av reindriftsnæringen. Oppfølging i henhold til disse bestemmelsene tar nettopp sikte på å sikre naturverdier og biologisk mangfold, som er en forutsetning for en økologisk bærekraftig reindrift.

7 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Etter departementets syn vil endringene ha økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser som er positive. En lovbasert reintallstilpasning vil kreve færre vedtak på forvaltningsnivå enn etter dagens bestemmelser. Et mer nyansert sanksjonsapparat må forventes å gi mulighet til å treffe bedre i forhold til den konkrete situasjonen og dermed være mer effektive i forhold til et ønsket resultat.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 2. Reinbeiteområder, reinbeitedistrikter, beitesoner og reintall.

Det vises til de generelle kommentarene i punkt 6. Hovedpoenget er at det ved et for høyt reintall skal skje en forholdsmessig reduksjon, men at mindre driftsenheter (200 rein eller mindre) i utgangspunktet går klar av reduksjonskrav, jf. nytt femte ledd. Plikten til reduksjon av reintallet følger direkte av loven. Prinsippet innebærer en aksept av at reintallet, selv om det må reduseres, ikke behøver å være det samme driftsenhetene imellom. Det kan være både små og større enheter, noe det alltid har vært i reindriften, særlig i Finnmark.

For å kunne ta hensyn til eventuelle ressursmessige ulikheter siidaene imellom, foreslås det en adgang til å fastsette høyeste reintall for den enkelte siida, jf. nytt siste punktum i annet ledd. Det vises til redegjørelsen for dette under punkt 6 ovenfor.

Som nevnt i de generelle kommentarene i punkt 6, vil det imidlertid fortsatt være adgang til å fastsette høyeste reintall per driftsenhet, jf. fjerde ledd. De driftsenheter som har et for høyt reintall i forhold til det fastsatte skal da redusere dette, jf. siste punktum i forslag til nytt siste ledd.

Til § 34. Plikt til å etterleve loven. Sanksjoner

Bestemmelsen svarer til § 13–1 i utvalgets forslag, og fastslår at enhver plikter å rette seg etter bestemmelser gitt i eller i medhold av loven og at overtredelse kan medføre sanksjoner.

I utvalgets lovforslag gis det anvisning på en del kriterier for anvendelse av sanksjoner.

Regjeringsadvokaten har i sin høringsuttalelse til Reindriftslovutvalgets innstilling reist spørsmål om hensiktsmessigheten av å ta slike kriterier inn i loven. Det framheves at det neppe er behov for den foreslåtte lovfesting i forhold til forvaltningen, som ikke vil illegge sanksjoner den selv mener er uforholdsmessige eller urimelige. Det reises også spørsmål om dette er gjenstand for domstolskontroll. Det framheves at det bør presiseres at bestemmelsen skal forstås på tilsvarende måte som plan- og bygningsloven § 116 b slik denne er blitt fortolket av Høyesterett og som innebærer at domstolsprøvingen skal skje etter vanlige regler, det vil si at forholdsmessighet eller rimelighet ikke prøves fullt ut. De hensyn utvalget mener det bør legges vekt på ved valg av sanksjon utgjør en del av det frie forvaltningsskjønnet. En slik oppregning av momenter som det særlig skal tas hensyn til, kan lett skape uklarhet med hensyn til vekten av disse momentene i forhold til andre momenter som er relevante for skjønnsutøvelsen. Dersom det er ønskelig å si noe om hvilke momenter det særlig er aktuelt å ta hensyn til, bør dette kunne gjøres i merknadene til bestemmelsen.

Departementet er enig i disse vurderinger og har tatt hensyn til dem ved utformingen av bestemmelsen i departementets lovutkast. Departementet mener imidlertid at det bør ses hen til slike momenter i skjønnsutøvelsen. Dette innebærer at områdestyret eller reindriftsstyret må sørge for at sanksjonene står i rimelig forhold til overtredelsen, og dersom det utferdiges flere typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at de ikke rammer på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til alvorlighetsgraden av overtredelsen, muligheten for å unngå overtredelsen, samt fordeler av overtredelsen.

§ 34 i gjeldende lov går ut, se også kommentarene til § 34 e.

Til § 34 a. Pålegg om opphør av ulovlig forhold

Bestemmelsen svarer til § 13–2 i utvalgets forslag, og gir hjemmel for å utferdige pålegg om opphør av forhold som er i strid med loven eller vedtak (enkeltvedtak eller forskrift) fattet med hjemmel i denne.

Utvalget har brukt formuleringen ulovlig virksomhet. *Regjeringsadvokaten* foreslo i sin høringsuttalelse til innstillingen at begrepet ulovlig virksomhet ble erstattet med ulovlig forhold idet ulovlig virksomhet kan være misvisende når det er tale om unnlatelser.

Videre påpekte *Regjeringsadvokaten* at det er uheldig å knytte påleggskompetansen til forekomsten av offentlige interesser. Vilkåret er vanskelig å avgrense og vil bero på en konkret vurdering. Et alternativ kan være å gjøre bestemmelsen til en kanbestemmelse og presisere i merknadene at kompetansen først og fremst er tenkt benyttet i de tilfeller der det foreligger offentlige interesser. *Regjeringsadvokaten* mener også at kravet om særlige grunner for delegasjon bør utgå.

Politimestrene i Troms og Finnmark har foreslått at politiet blir gitt særskilt adgang til å fatte midlertidig vedtak som skal gjelde inntil annen myndighet har behandlet saken, idet det er en normal del av politiets virksomhet å sørge for at ulovlig virksomhet bringes til opphør.

Departementet ser at ulovlig forhold er et mer dekkende uttrykk enn ulovlig virksomhet. Videre slutter departementet seg til at begrensningen om særlige grunner for delegasjon ikke bør lovfestes.

Derimot er departementet ikke enig i at kriteriet offentlige interesser ikke skal være lovfestet. Selv om det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, vil det etter departementets syn ikke by på store problemer i praksis. Foreligger det offentligrettslige vedtak, for eksempel om reintall, vil det som det klare utgangspunkt foreligge en offentlig interesse i at vedtaket etterleveres.

Departementet ser ikke grunn til å vurdere nærmere spørsmålet om vedtakskompetanse for politiet nå.

Til § 34 b. Tvangsmulkt

Bestemmelsen svarer til § 13–3 i utvalgets forslag. Det fastslås at det ved utferdigelse av pålegg etter § 34 a kan fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt.

Etter departementets syn vil dette være en viktig bestemmelse for å sikre etterlevelse av ulike vedtak, herunder om reintall. Det forutsettes at kompetansen skal være forbeholdt reindriftsstyret og områdestyrene slik at delegasjon her ikke skal kunne finne sted. Det vises til utvalgets generelle vurderinger under punkt 9.9.3.2.

Til § 34 c. Avgift ved brudd på distriktsplan

Bestemmelsen svarer til § 13–4 i utvalgets forslag om avgift ved brudd på bruksregler, og erstatter bestemmelsene om ressursavgift i § 8 b tredje til sjette ledd i gjeldende lov. I § 8 b i gjeldende lov skal distriktsstyret legge ressursavgift. Etter forslaget her er det reindriftsstyret eller områdestyret som kan treffe slikt vedtak.

Utvalget har foreslått at avgift ikke skal legges når forholdet må anses unnskyldelig på grunn av sykdom og andre årsaker som ikke kan legges vedkommende til last.

Regjeringsadvokaten har i sin høringsuttalelse til Reindriftslovutvalgets innstilling reist spørsmål om hensiktsmessigheten av at såkalte subjektive unnskyldningsgrunner lovfestes.

Departementet er enig i at det ikke er nødvendig at dette tas inn i loven. Departementet forutsetter imidlertid at områdestyret og reindriftsstyret tar slike forhold i betraktning ved utøvelsen av sitt skjønn i de konkrete tilfellene.

Under henvisning til øvrige sanksjonsbestemmelser, foreslår departementet at hele § 8 b i dagens lov oppheves.

Til § 34 d. Forelegg

Bestemmelsen svarer til § 13–5 i utvalgets forslag.

Bestemmelsen er en prinsipiell nyskapning i reindriftsloven. Det vises til utvalgets redegjørelse under punkt 9.9.3.3 hvor det framgår at forelegg er et påbud om å etterkomme et allerede gitt pålegg innen en nærmere angitt frist. Det sivilrettslige forelegget som det her er tale om, må ikke forveksles med det strafferettslige forelegget, som nyttes i mindre straffesaker.

Ved forelegg kan den forelegget er rettet mot reise søksmål mot det offentlige innen 60 dager for å få forelegget prøvd. Dette gir således mulighet for en full ordinær domstolsprøving, men dette forutsetter aktive skritt fra vedkommendes side. Forelegg innebærer således et avvik fra den ordinære framgangsmåten hvor myndighetene må gå til sak for å få tvangsgrunnlag.

Advokatforeningen har i sin høringsuttalelse til Reindriftslovutvalgets utredning kommet med innvendinger imot bestemmelsen og påpekt at det er i strid med de alminnelige rettssikkerhetshensyn å pålegge den som har forbrutt seg å måtte gå til domstolene for å få et forelegg prøvd. I dette tilfellet er det også i strid med samisk kultur og tradisjon hvor det er en alminnelig maksime at den som tier er uenig.

Departementet ser ikke grunn til å fravike utvalgets forslag og vil påpeke at bestemmelsen har paralleller i annen lovgivning, jf. blant annet plan- og bygningsloven § 114. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) om endringer i diverse lover som ligger til grunn for innføring av det sivilrettslige foreleggsinstituttet i disse.

Til § 34 e. Tvangstiltak

Bestemmelsen svarer til § 13–6 i utvalgets forslag. Utvalget foreslår her bestemmelser om tvangsgjennomføring av vedtak i tråd med § 34 andre til fjerde ledd i dagens lov.

Utvalget foreslår i paragrafens tredje ledd at områdestyret og reindrifststyret skal kunne deleger sin myndighet med hensyn til tvangsvedtak om nødvendig arbeid og kontroll for å få gjennomført pålegg om samling, skilling, merking, utdriving og telling av rein, jf. annet ledd bokstav a.

Regjeringsadvokaten reiser spørsmål om ytterligere delegasjonsadgang, i hvert fall når det gjelder avliving av rein som ikke har latt seg utdrive, jf. annet ledd bokstav b. Det reises også spørsmål om det ikke er unødig tungvint å gå veien om namsmyndighetene for fullbyrding.

Politimestrene i Troms og Finnmark foreslår at også politiet gis kompetanse til fatte vedtak etter punktene a og b i annet ledd.

Departementet er enig i at det bør være delegasjonsadgang også i forhold til avlivingsbestemmelsen. Derimot mener departementet at selve gjennomføringen bør skje med namsmyndighetenes mellomkomst. Tingrettens behandling innebærer, som utvalget påpeker, en prøving av forvaltningsvedtaket. Rettssikkerhetshensyn overfor den det gjelder tilsier dette og er etter departementets oppfatning mer tungtveiende enn den effektivitetsgevinst som måtte ligge i å kunne gå utenom tingretten og iverksette gjennomføringen direkte.

I tråd med utvalgets forslag foreslås at vesentlighetskravet i gjeldende lov tas ut. Tvangstiltak er noe myndighetene etter en konkret vurdering *kan* treffe vedtak om, og i denne vurdering forutsettes spørsmålet om vesentlighet å komme inn.

Når det gjelder kompetanse for politiet til å treffe vedtak, ser departementet ikke grunn til å komme nærmere inn på dette nå.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift

I

I lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift gjøres følgende endringer:

§ 2 overskriften skal lyde:

Reinbeiteområder, reinbeitedistrikter, beitesoner og reintall

§ 2 annet ledd nytt siste punktum skal lyde:

Det kan fastsettes vektgrenser for rein og/eller det høyeste antall rein som til enhver tid får beite i fastsatt beitesone for den enkelte siida, jf. tredje punktum.

§ 2 nytt femte ledd skal lyde:

Overstiger reintallet i distriktet det reintall som er fastsatt etter annet ledd første punktum, skal hver driftsenhet som har mer enn 200 rein, redusere det overskytende antall forholdsmessig. Har ingen driftsenhet et reintall over 200, skal det skje en forholdsmessig reduksjon i alle driftsenheter. Er det fastsatt høyeste antall rein som får beite i fastsatt beitesone for den enkelte siida etter annet ledd siste punktum, gjelder første og annet punktum i dette ledd tilsvarende. Er det fastsatt høyeste reintall per driftsenhet etter fjerde ledd, skal reduksjon av reintallet skje ved at de driftsenheter som har et reintall som overstiger det fastsatte, først reduserer til fastsatt nivå etter fjerde ledd.

§ 8 b oppheves

§§ 34 til 34 e skal lyde:

§ 34. Plikt til å etterleve loven. Sanksjoner

Enhver plikter å rette seg etter bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov og vedtak truffet i medhold av disse bestemmelsene. Overtredelse kan medføre sanksjoner etter reglene i § 34 a til 34 e.

§ 34 a. Pålegg om opphør av ulovlig forhold

Dersom forhold er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak truffet i medhold av disse bestemmelsene, skal Reindriftsstyret eller områdestyret, når offentlige interesser tilsier det, gi nødvendige pålegg for å bringe det ulovlige forholdet til opphør, herunder pålegg

om retting og fjerning av ulovlig oppførte hytter og anlegg m.v. Slike tiltak kan kreves gjennomført innen en nærmere fastsatt frist.

Reindriftsstyret eller områdestyret kan delegerer sin myndighet etter denne bestemmelse til henholdsvis reindriftssjefen og reindriftsagronomen.

§ 34 b. Tvangsmulkt

I pålegg etter § 34 b kan Reindriftsstyret eller områdestyret fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om bruk av og størrelsen på tvangsmulkt.

Reindriftsstyret og områdestyret kan frafalle helt eller delvis påløpt tvangsmulkt når sterke grunner taler for det.

Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7–2 bokstav d.

§ 34 c. Avgift ved brudd på distriktsplan

Reindriftsstyret eller områdestyret kan, etter nærmere bestemmelser fastsatt i forskrift gitt av Kongen, illegge leder av driftsenhet avgift ved brudd på distriktsplan. Slik avgift skal tilfalle vedkommende fond.

Vedtak om avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 34 d. Forelegg

Reindriftsstyret eller områdestyret kan utferdige forelegg mot den som innen en fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg etter § 34 b. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget ble gitt, skal den som forelegget rettes mot, gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal så langt som mulig forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot, kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 60 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Fristen kan forlenges av Reindriftsstyret eller områdestyret. Forelegg kan ikke påklages.

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed like-

stilt forelegg ikke etterkommet, kan Reindriftsstyret eller områdestyret la de nødvendige tiltak gjennomføres for regning av den som forelegget eller dommen er rettet mot uten at det er nødvendig å bringe saken inn for namsmyndighetene.

§ 34 e. *Tvangstiltak*

Reindriftsstyret eller områdestyret kan, dersom pålegg etter § 34 b ikke er etterkommet og andre tiltak ikke anses formålstjenlig, gjøre vedtak om tvangstiltak.

Vedtak om tvangstiltak kan gå ut på

- a) at det foretas nødvendig arbeid og kontroll for å få gjennomført pålegg om samling, skilling, merking, utdriving og telling av rein,
- b) avliving av rein hvor utdriving ikke har latt seg gjennomføre,
- c) å redusere reintall i en driftsenhet,

- d) riving av ulovlig oppsatte hytter, gjerder og anlegg.

Reindriftsstyret og områdestyret kan delegere sin myndighet til å treffe vedtak om tvangstiltak etter første ledd bokstav a og b til henholdsvis reindriftssjefen og reindriftsagronomen.

Vedtak etter første ledd er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13. Vedtakene fullbyrdes etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13–14. Reindriftsstyret og områdestyret kan begjære tvangsfullbyrdelse. Vedtak etter første ledd bokstav a kan iverksettes uten at det er nødvendig å bringe saken inn for namsmyndighetene.

Utgifter ved tiltak etter denne paragraf skal bæres av reineieren og er tvangsgrunnlag for utlegg.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



Trykt: A/S O. Fredt. Arnesen. Mai 2005